Agenda para a Redução da Pobreza Rural com Desenvolvimento

Pedro Sisnando Leite*

INTRODUÇÃO

Como é possível mudar o padrão de desenvolvimento rural do Ceará, tornando-o mais produtivo, estável, empregador de mão de obra e rentável? O que fazer para interiorizar mais o crescimento econômico do Estado, reduzindo a pobreza e as emigrações para as grandes cidades? Onde obter recursos para um plano com essa finalidade?

Certamente essas são as preocupações que irão desafiar a capacidade criativa dos governantes do Ceará nos próximos anos. De fato, é urgente fazer algo consistente para mudar a situação de subdesenvolvimento ainda prevalecente no Ceará, especialmente no quadro rural.

O presente documento é um roteiro de ação prática sobre o que seria possível fazer acerca dos referidos problemas. Os pensamentos e ideias contidos neste breve artigo estão baseados em pesquisas realizadas pelo Banco do Nordeste, pela Universidade Federal do Ceará e também nos estudos conduzidos pelo signatário. As experiências e lições da história econômica de outras regiões e países foram também levadas em conta.

Para responder melhor às graves indagações iniciais, há necessidade de maiores discussões e aprofundamento dos referidos temas. Um segundo passo indispensável nesse sentido é detalhar "como" executar tais políticas e diretrizes e eleger "quem" seriam os responsáveis pela implementação, além de definir os verdadeiros beneficiados pelo desenvolvimento econômico resultante.

* Sócio Efetivo do Instituto do Ceará.

A realização do desenvolvimento rural equilibrado do Ceará é um desafio complexo, mas plausível como se procura explicar e delinear neste artigo..

PERFIL DA AGRICULTURA

Estão radicadas na zona rural do Ceará cerca de 2,3 milhões de pessoas, correspondente a 26% da população total do Estado. Não estão incluídos aqui os residentes nos povoados, cidades pequenas e outros aglomerados tipicamente rurais, mas não classificados como tais pelo IBGE. Caso fosse adotado o conceito internacional de zona rural incluindo as pequenas cidades, a proporção dos residentes nesse setor subiria para 45% .

A população de dez anos e mais ocupada na agricultura, segundo o Censo Agropecuário, é de mais ou menos 1.100 mil pessoas, pouco menos de um quarto de todos que trabalham no Estado. A taxa de ocupação é de 50%, compatível com a estrutura etária e o nível de desenvolvimento do Ceará.

O valor bruto da produção agropecuária tem sido, num ano normal, de aproximadamente 900 milhões de dólares. Em torno de 6-8% do Produto Interno do Estado. Em anos de seca, essa proporção cai para 3% a 4%.

Com base nesses dados, é possível estimar uma produção média anual da agropecuária de 800 dólares por pessoa ocupada. Em contrapartida, essa relação é de 6.400 dólares nas atividades urbanas (indústria e serviços). Portanto, oito vezes mais elevada do que nas atividades agropecuárias. É oportuno observar, ainda, que os países que desejam desenvolvimento equilibrado entre os setores geralmente assumem como meta a igualdade de rendimentos entre os dois setores. Há nações, entretanto, em que a renda média do quadro rural é superior a dos centros urbanos. Nesses casos, têm-se verificado um movimento migratório de retorno às áreas do interior.

É oportuno mencionar que as lavouras temporárias e permanentes contribuem, em média, com cerca da metade da produção do setor. A produção da carne, leite e derivados, e ovos responde por 33%, cabendo o restante à produção extrativa vegetal. Quanto aos produtos agrícolas, os mais importantes são: milho, feijão, arroz, mandioca, banana, caju e cana-de-açúcar.

PROBLEMAS E METAS PRINCIPAIS

O processo produtivo da agricultura, como é conhecido, envolve fatores físicos, econômicos, sociais, motivacionais e de organização. Assim, numa área subdesenvolvida, cada um desses aspectos pode ser um obstáculo à modernização do setor. Pretende-se destacar aqui, no entanto, apenas aqueles problemas de natureza agroeconômica que motivam as maiores preocupações tanto dos governantes como dos planejadores do desenvolvimento rural do Ceará. A seguir serão comentadas algumas dessas medidas estratégicas para o alcance do desenvolvimento agrícola do Ceará.

Salto de produtividade da terra e do trabalho agrícola

Os estudos e dados existentes sobre a agricultura do Ceará revelam que a produção, por área cultivada, das principais lavouras temporárias e permanentes, encontra-se muito aquém dos níveis obtidos em outros Estados, e até mesmo da média nacional. As situações do feijão, mandioca, abacaxi, algodão e castanha são exemplares. Esse quadro se agrava ainda mais nos anos de estiagem, quando a produtividade chega a limites insignificantes.

Um aspecto muito preocupante é que não há sinal de melhoria nessa situação, a não ser no caso do milho híbrido que vem obtendo resultados excelentes desde sua introdução em 1999. Porém, analisando-se o comportamento da produtividade das lavouras num período mais longo verifica-se que, no conjunto do setor, ocorreu uma diminuição real dos rendimentos monetários.

A produtividade da mão de obra é também deplorável, mesmo sabendo-se que a força de trabalho no campo conta com a contribuição significativa de pessoas de 10 a 15 anos e de mais de 65 anos de idade, em vista do conceito do IBGE sobre o assunto. Grosso modo, pode-se dizer que a produtividade de um trabalhador na agricultura é apenas 20% do ocupado nos centros urbanos em atividade industrial e/ou serviços. Em outras palavras, quando o trabalhador sai do campo e vai trabalhar na cidade sua produção média passa a ser cinco vezes maior do que era antes.

Como consequência disso, são baixas as remunerações dos assalariados e dos pequenos produtores agrícolas. Nesse caso, será muito difícil melhorar as condições de vida das pessoas dependentes das lides

agrícolas do Estado sem o aumento da produtividade ou da obtenção de renda adicional de outras atividades econômicas complementares.

A tábua de salvação dessa quadra pouco otimista, é visualizada nas atividades de produção animal e derivados, que correspondente à cerca de 40-50% do valor da produção agropecuária. De modo geral, a produção desse ramo de atividade tem se mantido, nos últimos anos, estável e ascendente, especialmente em relação à avicultura e à produção de leite. Diferentemente das lavouras, essa categoria vem melhorando a produtividade ao longo dos anos com perspectivas promissoras para o futuro. Não obstante, é necessário lembrar que a pecuária extensiva é pouca empregadora de mão de obra, mesmo que a avicultura contrabalance essa característica.

Redução drástica da instabilidade anual da produção agrícola

Nenhuma atividade econômica pode suportar flutuações anuais nos níveis de produção como ocorre na agricultura cearense. A existência de excedente de produção em um ano, segue-se periodicamente uma situação de escassez que não atende sequer à sobrevivência dos produtores, numa saga de euforia e sofrimento.

A agricultura de sequeiro geralmente é pouco estável em decorrência de vários fatores que o agricultor tradicional não tem como controlar. No caso do Ceará, que temporariamente é afetado por irregularidades climáticas, esse fenômeno assume características dramáticas do ponto de vista econômico e humanitário.

A despeito de sua complexidade, esse problema não é inevitável. Em praticamente todos os países hoje desenvolvidos, ele foi superado ou reduzido a limites administráveis. A solução veio da decisão política de que tal situação era incompatível com o desenvolvimento geral da sociedade e do uso dos meios técnicos disponíveis ou idealizados para superar esse obstáculo ao progresso socioeconômico da população afetada.

Dentre os instrumentos para obter uma estabilização da produção das lavouras, podem ser citados, como exemplificação, o uso da irrigação, das culturas mais resistentes à escassez de água e de ciclo curto, ao manejo dos cultivos, ao zoneamento agrícola e tantas outras soluções já praticadas por alguns produtores inovadores.

Os estudos e alternativas que foram realizados pelo Projeto Áridas[1] certamente oferecem uma base para a formulação de uma política consistente sobre esse grande desafio para o governo do Ceará: mais estabilidade da produção agrícola para reduzir a pobreza rural e mais estímulos ao investimento do setor privado.

Desenvolvimento em larga escala dos recursos de água.

A problemática dos recursos hídricos do Ceará já é bem conhecida em vista dos estudos realizados pelo DNOCS, pela Secretaria de Recursos Hídricos, além de inumeráveis registros feitos por pesquisadores regionais. Na opinião de muitos, o Ceará poderá ser um celeiro do Brasil e fonte significativa de divisas para o país se o problema de suprimento de água para a agricultura for plenamente solucionado.

Em contrapartida, a fome, estagnação do desenvolvimento industrial e dramática escassez de água para o consumo humano e animal seria inevitável se não tivessem sido realizadas grandes obras de construção de represas, estruturas de desvio de corrente e sistemas de canais. Falta, no entanto, o desenvolvimento de novas tecnologias para a extração de água subterrânea do cristalino. A recuperação de solos salinos ou prejudicados pelo sódio no processo de irrigação e de práticas corretas de irrigação são tantas outras preocupações que precisam de ação conjunta de todos os órgãos do Estado e do Governo Federal. Este é um problema de interesse nacional que precisa ser conduzido com muita competência e influência política.

O desenvolvimento em grande escala dos recursos de água é, por sua natureza, de prazo mais longo. O Projeto de Transferência de Água do Rio São Francisco ou Tocantins, por exemplo, carece de recursos do Governo Federal, tanto financeiro como técnicos, de modo que o Estado não pode desviar de outros projetos menos onerosos e de maior impacto econômico e social de curto prazo. Os agricultores necessitam, além disso, de outras ações imediatas para tirá-los do tradicionalismo, da pobreza e do desemprego.

[1] O Projeto Áridas teve como finalidade elaborar uma estratégia para o desenvolvimento sustentável do Nordeste com participação do Governo Federal, Estadual e Universidades (1995-2000).

O ponto a considerar nesse caso é como conciliar o dilema longo e curto prazo. Que elementos merecem maior destaque? De que modo deve ser planejado e administrado?

As respostas a essas questões não podem ser dadas nesse breve documento de ideias gerais de um economista. Outros profissionais, bem como e a determinação política do governo, é que indicarão as estratégias e soluções mais eficazes, sejam econômicas e ou sociais.

PRESSUPOSTOS BÁSICOS

As considerações formuladas neste artigo estão de acordo com as condições, valores e objetivos discutidos ao longo de muitos anos nas instituições acadêmicas e profissionais, e com as representações dos agricultores. É necessário, portanto, entender que estratégias não são panaceias. Elas são inúteis na ausência de compromissos dos produtores e dos órgãos públicos pertinentes aos problemas rurais.

A estratégia de desenvolvimento rural proposta neste artigo destina-se a buscar resolver o problema do subdesenvolvimento rural de maneira abrangente. A chave desse enfoque é aumentar a produtividade agrícola ao tempo em que se fomenta a criação de empregos produtivos na própria zona rural. Nesse contexto, as pequenas cidades do interior exercem um importante papel como centros de serviço e apoio à produção.

Os elementos essenciais dessa metodologia de desenvolvimento harmônico do interior são os seguintes: 1) Mobilização do fator humano e melhor aproveitamento dos recursos naturais e da infraestrutura existentes nas áreas geográficas prioritárias; 2) Integração da agricultura, indústria e serviços, no próprio quadro rural, contemplando os aspectos físicos, econômicos, sociais e organizacionais das localidades abrangidas pelo programa; 3) Acesso dos produtores, especialmente dos pequenos e menos privilegiados, aos recursos produtivos e aos serviços de suporte indispensáveis à produção.

São também determinantes a melhoria das condições de educação e saúde e outras necessidades básicas, requisitos estes fundamentais para o aumento da produtividade e qualidade de vida da população pobre residente na zona rural. Enfim, é fundamental a motivação e mobilização

das populações em programas de autoajuda e de participação efetiva na determinação das prioridades e no processo de execução dos programas de desenvolvimento local.

A INTEGRAÇÃO SETORIAL

O desenvolvimento econômico é um processo extremamente complexo do qual compartilham diversas variáveis econômicas, sociais, políticas e institucionais.

Em relação à agricultura, por exemplo, esta participa com os demais setores no uso de investimentos e dos demais fatores. Desse modo, os recursos colocados à disposição de programas de desenvolvimento não podem ser alocados sem levar em consideração a interdependência existente entre eles. Logo, negligenciar a indústria pode resultar em limitações de mercado para os produtos agrícolas. Por outro lado, promover programas de desenvolvimento industrial sem a devida consideração para com o setor agrícola pode motivar uma consequente escassez de matéria-prima e de alimentos, acelerando, assim, o processo inflacionário e comprometendo o próprio desenvolvimento.

Portanto, o desenvolvimento conjunto dos setores é fundamental: o desenvolvimento deve dar-se harmonicamente, embora se saiba que os setores, normalmente, crescem a taxas distintas, notadamente nos estágios iniciais de desenvolvimento.

Para a realização do desenvolvimento equilibrado do Ceará, é necessário fazer a regionalização do planejamento e execução, bem como definir o grau de interdependência do processo produtivo agrário. Destacam-se, nesse sentido, a urbanização do interior e a industrialização rural. É fundamental também estabelecer, claramente, o papel da educação no aumento da produtividade e na melhoria dos padrões de vida das populações pobres.

Por fim, não pode ser negligenciada a questão da estrutura agrária e sua importância no desenvolvimento, assim como o papel da ação coordenada dos órgãos públicos e do setor privado.

REGIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

O desenvolvimento rural equilibrado não pode ser realizado simultaneamente em todas as partes, pois seria difícil obter recursos suficientes para tal. Por sua vez, as atividades agropecuárias geralmente são vocacionadas diferentemente de acordo com as condições dos solos, clima e outros fatores. Desse modo, é essencial que os programas de desenvolvimento rural sejam planejados e executados segundo um zoneamento adequado aos objetivos delineados para cada sub-região.

O macroplanejamento certamente deve ser de responsabilidade da Secretaria de Planejamento, mas o micro planejamento deveria contar com forte participação da Secretaria de Agricultura e compartilhamento da Secretaria da Indústria e Comércio, Secretaria de Recursos Hídricos e da Secretaria das Cidades.

A modalidade de organização mais apropriada para definir as políticas e articulações intersetoriais seria através de um Comitê de Secretários envolvidos no referido programa, sob a presidência da Secretaria de Planejamento.

Em nível local, poderiam ser organizados Conselhos de Desenvolvimento Regional, semelhantes aos que existem em outros países e até mesmo no próprio Brasil. E, de acordo com as condições prevalecentes em cada "região de desenvolvimento", esse Conselho teria a abrangência e responsabilidade do planejamento, bem como a supervisão e da execução correspondente. Nesse caso, deve ser cultivado o espírito comunitário multipartidário, quando possível. Caso essa ideia tenha acolhida, poderia ser mais bem detalhada.

De qualquer modo, é necessário um exame melhor das experiências de organização local do Planejamento e execução dos programas de desenvolvimento do Estado à luz dos novos objetivos de desenvolvimento equilibrado e de convivência com a seca.

Outra alternativa de organização que deveria ser examinada é a estruturação de "Corporações de Fomento" com maior autonomia administrativa, técnica e financeira. Essa modalidade de entidade segue, naturalmente, um nível mínimo de competência e maturidade institucional. É o caso, por exemplo, de regiões em que os níveis de tecnologia agrícola sejam mais elevados e haja um grau de industrialização e serviços de apoio

mais desenvolvidos. De qualquer modo, a adoção de referida sistemática de organização deve ser gradativa e planejada.

ORGANIZAÇÃO DOS PRODUTORES

A organização cooperativa é geralmente mencionada como instrumento apropriado para transformar a população pobre e analfabeta em colaboradora ativa da política de desenvolvimento rural. Os planejadores e o governo esperam, portanto, que esse sistema seja o veículo capaz de preencher a ausência da iniciativa privada. A organização tem como papel fundamental fornecer os serviços necessários à produção, administração e repasse de crédito, assim como realizar a comercialização e distribuir mais equitativamente a renda. A cooperativa é tida como possuidora de vantagens de sua dimensão de escala econômica e tecnológica, constituindo instrumento eficaz para as mudanças da realidade do meio rural.

Mesmo diante dessa confiança no papel do cooperativismo como fórmula para o atendimento adequado dos pequenos agricultores, a experiência do Nordeste, neste particular, não tem sido positiva como se poderia esperar. Na verdade, o cooperativismo tem encontrado muitos entraves na Região e poucos são os exemplos de pleno sucesso dessas sociedades em relação ao apoio técnico e, principalmente, financeiro que vem sendo proporcionado pelos órgãos governamentais e bancos oficiais. Aparentemente, o êxito, ainda que limitado, decorre das atitudes tanto dos responsáveis pela implantação dessas associações como dos próprios agricultores beneficiados.

Não obstante, a experiência internacional de desenvolvimento rural bem-sucedido tem demonstrado que a organização dos agricultores, especialmente dos pequenos produtores, é uma pré-condição para a transformação do setor. De fato, o pequeno produtor não consegue obter os serviços de que necessita para exploração de sua unidade, porque lhe faltam habilidades, meios e poder de enfrentar os prestadores de serviços. A fim de enfrentar essa situação, os agricultores necessitam unir suas forças e criar sua própria organização de autodefesa e competição. Tais associações auxiliam também o pequeno agricultor a se adaptar às mudanças no estabelecimento agrícola e na comunidade rural.

Para definir um sistema cooperativo que realmente funcione, em bases democráticas, é preciso, como diz Naphtali Gal (Israel), encontrar

uma forma apropriada de organização associativa que contemple as aspirações, os ideais e as características culturais próprias dos indivíduos que participem desse processo.

Em síntese, a organização cooperativa é fundamental para o desenvolvimento rural do Ceará e deveria fundar-se em princípios flexíveis, como de equidade, democracia e propriedades conjuntas, que fossem condizentes com a premissa de crescimento econômico equitativo da sociedade rural.

A AÇÃO COORDENADA DAS INSTITUIÇÕES

Um programa de desenvolvimento rural equilibrado envolve atividades de pesquisas, extensão, crédito, comercialização, armazenagem, educação, dentre outras. Logo, devem participar das atividades socioeconômicas as instituições Federais, Estaduais, Municipais, empresas privadas e organizações não governamentais.

Em conjunto, essas instituições reúnem um grande estoque de pessoal técnico e recursos financeiros. Basta mencionar, como fator favorável à viabilidade dessa ideia, a presença no Ceará das sedes do Banco do Nordeste e do Departamento Nacional de Obras contra as Secas. Seguem-se, ainda, a Universidade Federal do Ceará, a Universidade Federal do Cariri, a Universidade Estadual e a URCA e UVA, e tantos outros órgãos importantes para a agricultura. A coordenação dessas entidades com os mesmos objetivos é muito importante para o desenvolvimento do Estado.

Cumpre fortalecer, no entanto, a parceria dos organismos locais e associações de agricultores no sentido de modernizar a agricultura e buscar o desenvolvimento econômico sustentável global do Estado com menos pobreza. A finalidade principal dessa estratégia é reunir recursos de fontes diferentes, mas com o mesmo propósito, para maximizar os resultados econômicos e sociais e tornar as políticas macroeconômicas mais eficazes.

Oportuno registrar que o Ceará conta, atualmente, com alguns programas federais de grande importância para viabilizar as medidas que foram propostas neste documento. São exemplos disso, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Fundo Seguro-Safra (Garantia Safra) e o Programa de Reforma Agrária Solidária (Crédito Fundiário). Na verdade, estes três

Programas foram idealizados pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ceará, quando me encontrava ocupando a função de Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural, entre os 1995-2002, no Governo Tasso Jereissati. Depois de servirem como Projetos Pilotos, no Ceará, foram federalizados e estendidos para os demais estados do Nordeste e, quando aplicável, para outros estados do país. Todos esses Programas, no entanto, precisam ser ajustados e adaptados às novas realidades da economia e dos propósitos de um desenvolvimento econômico sustentável e com menos pobreza e desigualdades.

CONCLUSÃO

A zona rural do Ceará pode crescer mais e melhor. Há experiência acumulada, recursos naturais potenciais e esperança de que isso ocorra. O novo foco não deve ser, contudo, um mero crescimento da produção como atualmente se pensa, mas um desenvolvimento econômico sustentável e com maiores níveis de melhoria social, menos pobreza e redução das graves desigualdades entre os ricos e os pobres.

A experiência mundial mostra que é necessária, para isso, políticas macroeconômicas com ênfase nas taxas de investimento, na inovação tecnológica, melhoria da educação geral e profissional e geração de empregos em melhores condições de trabalho. É preciso também de contar com políticas que definam os caminhos a seguir de modo claro no sentido de promover a produtividade, fomentar a maior articulação institucional e territorial.

As medidas recomendadas nesta Agenda requerem um árduo trabalho político, técnico, de construção de um novo modelo de desenvolvimento integrado nos moldes do Enfoque de Rehovot (Israel). Trata-se de rearticular o Estado com intervenção na orientação do desenvolvimento com real capacidade de alocar recursos e regras, regulamentando o setor privado atuante na zona rural.

Esta Agenda não significa que nada está sendo feito. O objetivo é melhorar o que está em curso, ajustar o inadequado e de inovar e realizar o que é preciso para superar o subdesenvolvimento crônico do Ceará, que está numa das piores condições do País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Campos, Robério Telmo. Mensuração da Produtividade e do Progresso Tecnológico da Agropecuária Cearense - 1970-1970. Departamento de Economia Agrícola - UFC/Fortaleza, 1994.

Leite, Pedro Sisnando. Desenvolvimento Harmônico do Espaço Rural. BNB - Fortaleza, 1983

____ Planejamento e Execução do Desenvolvimento Rural Regional Integrado. Fortaleza. BNB/UFC, 1994

____ Retrospecto e Perspectivas da População e da Renda do Nordeste. BNB - Fortaleza, 1990.

____ Em Busca do Desenvolvimento Rural do Ceará. Fortaleza: LCR, 2002.

_____ A Luta pelo Desenvolvimento Regional e Rural no Mundo. Fortaleza, BNB, 2006.

_____ Crescimento Agrícola, Industrialização e Pobreza Rural do Nordeste. Fortaleza, BNB/Instituto do Ceará -2012.

_____ Ação Frente à Pobreza Rural do Nordeste. Fortaleza, LCR, 2014.

_____A Agricultura numa Economia Mundial Turbulenta, Fortaleza, LCR, 2013.

_____ Programa de Contingência e Redução da Pobreza no Semiárido. Fortaleza, LCR, 2014.

_____ Desenvolvimento Rural do Ceará: Políticas, Programas e Resultados. Fortaleza, HBM, 2002.

Leite, Pedro Sisnando e Silveira, José Dantas. A Agroindústria de Produtos Alimentares. BNB - Fortaleza, 1991.

Weitz, Raanan. Desenvolvimento Rural Integrado. Fortaleza. BNB, 1980.

Resumo

A agricultura é a atividade econômica que mais emprega a mão de obra da população ativa do Ceará, principalmente do interior. É no quadro rural também onde se encontra a maior proporção de pobres do Estado. Este artigo objetiva mostrar essa situação, de modo compreensível, aos não especialistas nas questões da ciência econômica, sugerindo estratégias e medidas factíveis para superar a baixa eficiência dos produtores agrícola.

Palavras-chave

Desenvolvimento agrícola; Produtividade; Pobreza; Diretrizes de ação.